

被災者生活再建支援法及び災害救助法の適用実態に見る法改正の提言

—平成 30 年 7 月豪雨の暫定的な分析と災害ケースマネジメントの提言—

Actual Application of ‘Act Concerning Support for Reconstructing Livelihoods of Disaster Victims’ and ‘Disaster Relief Act’ and Recommendation of Law Revision

— West Japan Downpours and Flooding in 2018 and Recommendation of ‘Disaster Case-Management’ —

岡本 正*1

Tadashi OKAMOTO

1. はじめに—平成 30 年 7 月豪雨

本稿では「平成 30 年 7 月豪雨」における災害救助法と被災者生活再建支援法の適用自治体を一覧で概観することにより、被災者生活再建支援法の課題と改正への提言、すなわち「災害ケースマネジメント」の考えに立脚した制度の構築の必要性について考察を加える。なお、本稿校了時（2018 年 8 月 10 日）では被害は未確定であり、法適用のある地域等は今後大きく異なる可能性がある。

2. 被災者生活再建支援法と災害救助法

2.1 災害救助法（救助法）

災害救助法は、一定規模の災害が発生した場合の行政による被災者救助や復旧の責務と基準（予算措置）を定めた法律である。対象災害となるには、滅失家屋数などの量的条件による決定だけではなく、多数の者が生命又は身体に危害を受け又は受けるおそれが生じた場合であって、多数の者が避難して継続的に救助を必要とする場合等の評価的条件による決定も可能である（救助法 2 条、同施行令 1 条 1 項 4 号、同施行令 1 条 1 項 3 号の内閣府令で定める特別の事情等を定める内閣府令 2 条 1 項）。法の適用により主として自治体の救助が予算面で迅速化するメリットがあり、事実上様々な支援制度の引き金になっている。適用された地域に居住または事業所がある被災者・事業者を対象に支援するメニュー（民間企業等による各種支払い減免措置等）もあれば、当該災害のどこかで災害救助法の適用があれば広く全国的に効力が発動する支援メニュー（「自然災害による被災者の債務整理に関するガイドライン」等）も存在する。

2.2 被災者生活再建支援法（支援法）

被災者生活再建支援法は、政令で定める自然災害により被害を受けた世帯（被災世帯）へ被災者生活再建支援金による現金給付支援を実施する制度である（支援法 2 条）。10 世帯以上の住宅全壊被害が発生した市町村や、100 世帯以上の住宅全壊被害が発生した都道府県等の行政区画ごとに適用が決まる（同施行令第 1 条各号）。その

中で、全壊、半壊かつやむを得ず解体、長期避難認定、大規模半壊のいずれかの被害を受けたものが支援対象の「被災世帯」となる（同法 2 条 2 号イ～ニ）。用途制限のない基礎支援金は最大 100 万円である。その後住宅の再建・購入、修繕、賃貸等の類型に応じて、最大 200 万円の加算支援金が支給される。支援法適用には(1)当該自治体への適用の有無と、(2)適用自治体内での対象世帯該当の有無という 2 段階のハードルがある。

3. 平成 30 年 7 月豪雨における適用実態

2018 年 8 月 10 日時点で、救助法は 11 府県内の合計 107 市町村、支援法は 11 府県内の合計 85 市町村に適用されている。一覧化したものが「表」である。問題は、前述した支援法の(2)は満たすが(1)を満たさないことで、法適用のない自治体が存在する場合であり、同一災害の同一被害であっても支援格差が生じる。なお、現時点でも追って支援法が適用され格差が解消される蓋然性の高い自治体もあるので、本稿は暫定的な考察にとどまる。

- ① 岐阜県：全壊のある高山市や床上浸水の多い下呂市や郡上市には法適用がない。法適用のある関市との格差が生まれる可能性がある。
- ② 京都府：全壊のある宮津市、その他床上浸水が確認されている複数自治体でも法適用がない。法適用のある綾部市や福知山市との格差が生まれる可能性がある。
- ③ 山口県：全壊のある下松市、美祢市、周南市、周防大島町、床上浸水の多い光市には法適用がない。法適用のある岩国市との格差が生まれる可能性がある。
- ④ 高知県：全壊のある安芸市や床上浸水のある複数自治体には法適用がない。適用済の 3 自治体との格差が生まれる可能性がある。
- ⑤ 福岡県：全壊のある八女市、那賀川町、みやこ町には法適用がない。法適用のある飯塚市・嘉麻市・北九州市との格差が生まれる可能性がある。

*1 銀座パートナーズ法律事務所 弁護士、博士（法学）、慶應義塾大学法科大学院・同法学部・青山学院大学大学院法学研究科ビジネス法務専攻 非常勤講師

Attorney-at-Law (Ginza Partners Law Office), Doctor of Laws, Lecturer (Keio University Law School /Keio University Faculty of Law/Aoyama Gakuin University Graduate School of Law)

県	市町村	救	支	全壊	大半	半壊	一部	床上	床下	
岐阜県	岐阜市	●						1	16	
	山県市	●								
	本巣市	●					2			
	関市	●	●	11		202	102	149	485	
	美濃市	●					1	1	16	
	郡上市	●						9	69	
	美濃加茂市	●								
	可児市	●					1			
	坂祝町	●								
	富加町	●							2	
	川辺町	●								
	七宗町	●							16	
	八百津町	●								
	白川町	●					1	2	7	
	東白川村	●								
	中津川市	●								
	恵那市	●								
	高山市	●			1			1	7	
	飛騨市	●							1	4
	下呂市	●							42	133
白川村	●									
各務原市									28	
その他 20										
・原則として7月27日現在										
県	市町村	救	支	全壊	大半	半壊	一部	床上	床下	
京都府	福知山市	●	●	5		39		201	871	
	舞鶴市	●			1	1	19	230	504	
	綾部市	●	●	8		4	13	53	241	
	宮津市	●		2			4	24	254	
	京丹後市	●					2	7	63	
	南丹市	●							4	
	京丹波町	●				1		5	13	
	伊根町	●							1	
	与謝野町	●				1	3	3	138	
	亀岡市					1	5	2	45	
	京都市						11	5	7	
	精華町						3			
	その他 14									
	・原則として7月30日現在、福知山市には8月7日に支援法適用決定									
県	市町村	救	支	全壊	大半	半壊	一部	床上	床下	
兵庫県	神戸市		●	10		7	50			
	姫路市	●							5	
	豊岡市	●						15	134	
	西脇市	●						13	26	
	篠山市	●							29	
	養父市	●				1	2	2	42	
	丹波市	●						18	316	
	朝来市	●						4	62	
	宍粟市	●	●	2		2	3	7	69	
	たつの市	●						3	21	
	多可町	●							31	
市川町	●									
神河町	●							2		
上郡町	●							1		
佐用町	●							5		

	香美町	●							2
	洲本市					1	3		4
	加古川市								8
	宝塚市						1		
	三木市					2	2		5
	小野市							1	1
	三田市								2
	加西市								3
	南あわじ市						2		1
	淡路市			1			1		1
	加東市							6	8
	猪名川町								9
	福崎町								1
	その他 13								
・原則として7月26日現在									
県	市町村	救	支	全壊	大半	半壊	一部	床上	床下
鳥取県	鳥取市	●					1	3	27
	若桜町	●					1	2	6
	智頭町	●						2	13
	八頭町	●							3
	三朝町	●					1		
	南部町	●							
	伯耆町	●							
	日南町	●							2
	日野町	●							
	江府町	●							
米子市							1		
倉吉市							3	3	
その他 7									
・原則として7月20日現在									
県	市町村	救	支	全壊	大半	半壊	一部	床上	床下
島根県	江津市	●	●	44		114			45
	川本町	●	●	20		27		8	4
	浜田市							1	
	奥出雲町							1	
	三郷町					10			12
	邑南町								2
	その他 13								
・原則として7月31日現在									
県	市町村	救	支	全壊	大半	半壊	一部	床上	床下
岡山県	岡山県	△	◎	2894		974	325	5250	6140
	・原則として7月30日現在 ・倉敷市真備で700棟浸水被害未分類 △災害救助法の適用あり・被災者生活再建支援法の適用なし：9/27自治体 ◎県内全市町村に被災者生活再建支援法適用（7月14日公表）								
県	市町村	救	支	全壊	大半	半壊	一部	床上	床下
広島県	広島県	△	◎	608		1637	1321	2829	13693
	・原則として7月30日現在 △災害救助法の適用あり・被災者生活再建支援法の適用なし：8/23自治体 ◎県内全市町村に被災者生活再建支援法適用（7月13日公表）								
県	市町村	救	支	全壊	大半	半壊	一部	床上	床下
山口県	岩国市	●	●	6		2		310	151
	下関市						4	14	61
	山口市						1		1
	下松市			2		1	2	1	39

光市					3	27	183	223		
長門市						1		1		
柳井市						4	2	5		
美祢市			1					3		
周南市			2			1	38	59		
周防大島町			2		3			8		
和木町								1		
田布施町						1				
その他 7										
・原則として7月31日現在										
県	市町村	救	支	全壊	大半	半壊	一部	床上	床下	
愛媛県	愛媛県	△	◎	186		505	48	3999	2380	
	・原則として7月30日現在 ・被害調査中 △災害救助法の適用あり・被災者生活再建支援法の適用なし：13/20自治体 ◎県内全市町村に被災者生活再建支援法適用（7月26日公表）									
県	市町村	救	支	全壊	大半	半壊	一部	床上	床下	
高知県	安芸市	●		3		4		29	16	
	香南市	●	●				4	2	8	
	本山市	●					1	2	14	
	宿毛市	●	●	3		2	10	103	500	
	土佐清水市	●								
	大月町	●	●	1		5	9	82	95	
	三原村	●								
	大豊町							2	4	
	南国市								3	
	梼原町					1		1	2	
	四万十市						3	1	4	
	その他 25									
	・原則として7月18日現在 ・宿毛市と香南市は8月1日に支援法適用決定									
県	市町村	救	支	全壊	大半	半壊	一部	床上	床下	
福岡県	飯塚市	●	●			161		248	292	
	嘉麻市		●	2		5		25	28	
	北九州市		●	13		9	110	116	158	
	八女市			1				4	18	
	那珂川町			1		2	3			
	みやこ町			1				2	9	
	福岡市					1	3			
	筑紫野市					1	11	17	44	
	太宰府市					1			4	
	朝倉市					8			24	
	田川市						1	2	13	
	宗像市							1		
	桂川町						1		2	
	添田町						2	1	6	
	川崎町							2	3	
	久留米市	●	●						499	1011
	直方市								17	58
小都市								59	343	
大野城市								1		
宮若市								2	7	
小竹町								5	39	
柳川市									1	

筑後市									1	
大川市									10	
行橋市									6	
豊前市									2	
うきは市									4	
糸島市									2	
水巻市									2	
岡垣町									3	
遠賀町									10	
築前町									25	
太刀洗町									13	
大木町									30	
広川町									4	
香春町									1	
糸田町									1	
赤村									1	
福智町									2	
苅田町									13	
築上町									11	
その他 18										
・原則として7月30日現在 ・北九州市には8月2日に支援法適用決定 ・久留米市には8月10日に支援法適用決定										
県	市町村	救	支	全壊	大半	半壊	一部	床上	床下	
佐賀県	基山町		●	2					1	
	佐賀市			1		1	12		29	
	伊万里市							11	10	
	唐津市							1	5	46
	嬉野市							1	2	
	鳥栖市								3	3
	武雄市								18	87
	小城市								5	21
	神埼市								1	1
	白石町									27
	多久市									8
	鹿島市									2
	みやき町									11
	有田町									1
その他 6										
・原則として8月9日現在 ・基山町は8月10日に支援法適用決定										

表 平成30年7月豪雨の主な被災自治体の住家被害実態と災害救助法(救)及び被災者生活再建支援法(支)の適用状況(2018.8.2)
※ 被害の各棟数の主な根拠資料は各県の表の末尾に記述。いずれも調査中の暫定的な数値であることに留意されたい。なお、被害棟数の一部は内閣府防災担当の更新情報を利用。

⑥ 佐賀県：全壊のある佐賀市や床上浸水が複数ある市町村でも法適用がない。法適用のある基山町との格差が生まれる可能性がある。

4. 被災者生活再建支援法の抜本的改正へ

4.1 支援法改正の必要性・緊急性

4.1.1 支援法適用対象となる災害について

支援法の適用には自治体単位で一定数の住家の「全壊」等の認定が必須となる。多数の住家が被害をうけても、行政区画の単位で要件を満たさなければならないため、

結果として支援法が適用されない自治体生まれる。これらは竜巻被害、地震被害、局地的土砂災害などにおいて顕著に生じる現象である。従って、同法施行令1条を改正し、「一災害一支援制度」の適用が可能となるようにすべきである。東日本大震災以降、日弁連や各地弁護士会により同趣旨の提言が続いているが未だに改善を見ていない。平成30年7月豪雨では四国弁護士会連合会や岩手弁護士会がいち早く声明を発出している。

4.1.2 被災者生活再建支援金が支給される世帯について

平成30年7月豪雨でも「全壊」や「大規模半壊」認定に至らないケースが多い。一方で半壊・一部損壊・床下浸水が膨大な棟数に及んでいる。床上浸水も「全壊」や「大規模半壊」にならないものもある。実際は住めない状況であるのに被災者生活再建支援金(支援金)の支給対象にならないのである(法第2条)。自力再建や修繕しか道がないとすれば、生活環境悪化による災害関連死を招くことにもなりかねない。そこで、全壊、大規模半壊、半壊、一部損壊という家屋の被害認定だけで支援金の支給を決めるのではなく、実際の生活への支障や居住者属性(高齢者・障害者・妊婦・子供等の災害時要配慮者かどうか等)に応じて、支援メニューを選択できるように、細かく類型を設定し、支給される金額を割り振るべきである(支援金額底上げを含む)。半壊や一部損壊へ支援金を支給したり、家屋を維持する施策(修繕制度等)を実施したり、在宅見守り支援をしたりなどのメニューを盛り込むことが効果的と考えられる。かかる考え方は、建物被害だけではなく一人ひとりの人間の被災に着目する「災害ケースマネジメント」と呼ばれ、民間支援者・研究者・日弁連等から提唱されている。

4.2 支援法改正の合理性・許容性

支援法の狭間の世帯に対しては、臨時又は恒常的制度としての都道府県や市町村による独自支援がなされてきた。内閣府(防災担当)では恒久化された「都道府県独自の被災者生活再建支援制度」をまとめて公表している。このように、結局のところ被災者生活再建支援法の不足部分は自治体の独自支援で公的費用が投入されるのである。現行制度では自治体の独自支援はもはや不可欠といってよい。そうであれば、根本的に被災者生活再建支援法を改正し、支援メニューを多く設定する方向で、支援のミスマッチを解消すべきである。

特に必要となるメニューは「大規模な修繕制度」と「家賃補助制度」の導入にあると考える。災害救助法に基づく建設型仮設住宅のための費用は、最低基準(内閣府告示「災害救助法による救助の程度、方法及び期間並びに実費弁償の基準」2018年度)でも561万円となる。この

金額を仮設住宅だけではなく、「修繕」や「家賃補助」にあてることで、住まいの確保と地域復興を促進させることが効果的である。仮設住宅が長期化する大規模災害では、実際は1000万円程度の修繕や家賃補助施策も合理性があると考えられる。

5. おわりに—生活再建基本法・生活復興基本法へ

紙面の都合で結論だけ述べるが、シームレスな住まいと生活の再建のためには、既存の災害救助法、被災者生活再建支援法、さらには災害弔慰金法や自然災害被災者債務整理ガイドラインをも統合し、応急から復興までを一気通貫し、かつ豊富な支援メニューを選択することができる「生活再建基本法」や「生活復興基本法」の制定が不可欠となるだろう。

参考文献

- 1) 山崎栄一(2013): 自然災害と被災者支援, 日本評論社
- 2) 津久井進(2011): Q&A 被災者生活再建支援法, 商事法務
- 3) 岡本正(2014): 災害復興法学, 慶應義塾大学出版会.
- 4) 岡本正(2018a): 災害復興法学の体系: リーガル・ニーズと復興政策の軌跡, 勁草書房.
- 5) 岡本正(2018b): 災害復興法学II, 慶應義塾大学出版会, 第2部『第6章 半壊の涙, 境界線の明暗』等
- 6) 内閣府(防災担当)ウェブサイト
- 7) 各府県ウェブサイト
- 8) 各種意見書: 栃木県弁護士会会長声明(2012年6月), 日弁連会長声明(2012年6月), 日弁連意見書(2013年9月), 日弁連意見書(2016年2月), 岩手県弁護士会会長声明(2018年7月), 四国弁護士会連合会理事長声明(2018年8月)等

謝辞

国立研究開発法人防災科学技術研究所の府省庁防災情報共有システム(SIP4D)の情報による「平成30年7月豪雨クライシスレスポンスサイト」中の「対応: 災害救助法および被災者生活再建支援法適用自治体」のマッピングの基礎となる自治体一覧表のダウンロードの要望に応じてくれた池田真幸研究員に感謝します。鹿瀬島正剛・堀井秀知・神田友輔・小口幸人弁護士らをはじめとする日弁連災害復興支援委員会委員らによる情報発信が本稿の契機となりましたのでこの場を借りて御礼を申し上げます。